

# *Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati*

*Anamarija Musa\**

UDK UDK: 35.071.6(497.5)

Izvorni znanstveni rad / original scientific paper

Primljeno / received: 21. 9. 2012.

Prihvaćeno / accepted: 15. 12. 2012.

Decentralizacija je stalan proces u javnoj upravi suvremenih država. Uz političku (teritorijalnu) decentralizaciju koja se temelji na jakoj lokalnoj samoupravi, i drugi oblici decentralizacije postaju ključni za upravni razvoj. Nastanak velikog broja agencija koje obavljaju različite upravne poslove oblik je decentralizacije prema kriteriju funkcije. Riječ je o trendu koji konkurira političkoj odnosno teritorijalnoj decentralizaciji u svrhu rasterećenja centralne uprave i stvaranja efikasnijeg obavljanja upravnih poslova. U posljednje dvije godine trend je zaustavljen zbog utjecaja ekonomske krize i potrebe racionalizacije upravnog sustava. Prednosti decentralizacije putem agencija jesu u specijalizaciji i ekspertnoj bazi koja nedostaje rascjepkanoj lokalnoj samoupravi. Bolji upravni kapaciteti na lokalnoj i regional-

---

\* Dr. sc. Anamarija Musa, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: [amusa@pravo.hr](mailto:amusa@pravo.hr))

noj razini mogli bi omogućiti alternativu agencifikaciji kroz teritorijalnu decentralizaciju.

*Ključne riječi:* decentralizacija, agencije, lokalna samouprava, upravna reforma

*Decentralization becomes a kind of totem, a rallying cry, a badge of progress and political correctness, a preferred vocabulary for insiders – and perhaps, a way of promoting one's career (Pollitt, 2007: 391).*

*Decentralizacija postaje vrsta totema, geslo, oznaka za napredak i političku korektnost, izraz koji akteri preferiraju – i možda način za nečiji napredak u karijeri (Pollitt, 2007: 391).*

## 1. Uvod

U razmatranjima o suvremenoj upravi tema decentralizacije<sup>1</sup> nameće se kao nezaobilazan element razvoja političkog i upravnog sustava. Širenje ovlasti i odgovornosti za pružanje javnih usluga, rasterećenje središnje uprave, spuštanje mogućnosti odlučivanja na niže razine, uključivanje građana i bolji položaj korisnika usluga, veća efikasnost i učinkovitost u upravnom djelovanju, sve su to razlozi koji, smatra se, govore u prilog decentralizaciji kao obliku diferencijacije upravnog sustava. Pri tome decentralizacija može teći horizontalno, s prijenosom funkcija na tijela izdvojena iz središnje uprave i pod njezinim slabijim utjecajem, ili vertikalno, bilo da je riječ o organizacijskom prijenosu funkcija na lokalne ekspoziture ili na teritorijalne jedinice koje podliježu posebnom, lokalnom političkom utjecaju (Pusić, 2002). O decentralizaciji se govori kada se želi istaknuti potreba jačanja lokalnih i/ili regionalnih jedinica i njihove samouprave ili kao o načinu implementacije javnih politika odnosno pružanja usluga, ali i kao o horizontalnoj delegaciji ovlasti, funkcija i poslova na strukturno izdvojena tijela, kao što su agencije.

Rasprave o decentralizaciji često se primarno usredotočuju na teritorijalnu (političku) decentralizaciju kod koje se, u skladu s načelom supsidijarnosti, lokalna samouprava javlja kao protuteža središnjoj državnoj

<sup>1</sup> Rad je predstavljen na godišnjem savjetovanju Instituta za javnu upravu *Lokalna i regionalna samouprava između gospodarske krize i članstva u EU* održanom 16. studenoga 2011. u Zagrebu, a izrađen je u okviru projekta *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet*, voditelj prof. dr. sc. Ivan Koprić, Pravni fakultet u Zagrebu, MZOS br. 066-0661428-2515.

vlasti i oblik vertikalne diobe vlasti (Koprić, 2008; Kregar et al., 2011). Politička decentralizacija smatra se preduvjetom dobrog upravljanja i ključnim aspektom političke i upravne reforme, posebno u zemljama u razvoju (Smith, 2007: 101). Prijenos poslova, financijska autonomija, kapaciteti lokalnih jedinica, utjecaj građana i civilnog društva, javne službe i procesi odlučivanja bliži zajednici, itd., sve su to i preduvjeti i razlozi za veću demokratizaciju te efikasnije pružanje usluga. Fokus na lokalnu i regionalnu samoupravu kao *loci* decentralizacije ne treba čuditi, jer njegove su političke, ekonomske i upravne implikacije izrazite, s obzirom na to da uspjeh decentralizacije mijenja sliku političkih snaga, fiskalne potencijale te efikasnost upravnog sustava. Kako rezultati decentralizacije ovise o čitavom nizu faktora, nemoguće je unaprijed izračunati neto dobit procesa. Naime, iako zagovaranje decentralizacije postaje svojevrsna dogma, a decentralizacija dio vrijednosnog sustava suvremenog svijeta, početno stanje, stupanj i intenzitet decentralizacije, karakter implementacije samog procesa i njegov vremenski tijek, kao i čitav niz kontekstualnih faktora, od političko-upravnog sustava, političke i upravne kulture, ekonomskog razvoja, financiranja, tipa usluga i funkcija, itd. određuju uspjeh odnosno neuspjeh decentralizacije.

U pričama o decentralizaciji često se zaboravlja da se jedan drugi tip decentralizacije odvija gotovo neprimjetno i konstantno na razini središnje države, a i niže. O njemu se ne govori prigodno, ne spominju se političke implikacije, financijski elementi, utjecaj korisnika, građana ili interesnih skupina. Pogotovo je tako u tranzicijskim zemljama gdje konsolidacija demokracije odvlači pažnju na druge teme, pa i političku (teritorijalnu) decentralizaciju. Horizontalna diferencijacija odvija se u suvremenim državama od početka moderne uprave, prvo kao diferencijacija u centralnoj državnoj upravi na različite upravne resore, a zatim, u posljednjih nekoliko desetljeća, kao funkcionalna, upravna decentralizacija u smislu odvajanja specijaliziranih organizacija iz središnje državne uprave na velik broj agencija (Pusić, 2002). Pri tome proces agencifikacije često nije strateški osmišljen, ne prati ga interes javnosti i ne nosi političke bodove. Naprotiv, pitanje »kamo ide agencifikacija« postavlja se najčešće kada se bujanje uprave suoči s problemom gospodarske recesije, slabom koordinacijom, neučinkovitosti sustava ili konkretnim pitanjima političke odgovornosti za propuste (v. npr. Polidano, 1997). Ipak, nova shvaćanja o karakteru javne uprave i uloge države u društvu intenzivno promiču fragmentaciju središnje uprave i delegiranje poslova izdvojenim samostalnim organizacijama, čija odgovornost i kontrola ostaju nedovoljno riješena pitanja (v. Verhoest et al., 2010; Pollitt i Talbot, 2004).

U radu se razmatraju obilježja agencifikacije kao oblika decentralizacije, motivi koji je uzrokuju i neke od posljedica koje izaziva. Prethodno se izlaže pojam decentralizacije kako se razmatra u upravnoj literaturi, a na kraju se pitanje upravne, horizontalne decentralizacije stavlja u odnos prema političkoj, vertikalnoj decentralizaciji.

## 2. Neka razmatranja o decentralizaciji – sveti gral ili ne

### 2.1. Decentralizacija kao vrijednost za sebe, ali s različitim sadržajem

Decentralizacija je postala općeprihvaćena vrijednost. Promiče se kako u okviru upravnih doktrina, kao što su novi javni menadžment i dobro upravljanje, tako i u konceptima koji definiraju državu novog doba (regulatorna država) i demokratske poretke. Decentralizacija se promiče i politički, posebno ona koja se odnosi na teritorijalnu decentralizaciju. Dva za političke i upravne sustave posebno važna promotora – Europska unija i Vijeće Europe, zagovaraju decentralizaciju kroz načelo supsidijarnosti. Vijeće Europe još od Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1985., dok ga EU diže na rang ustavnog načela od Maastrichta 1992., preko Bijele knjige o europskom vladanju 2001., pa sve do najnovijih promjena u Lisabonskom ugovoru koji supsidijarnost proteže od odnosa europske i nacionalne razine prema uključivanju regionalne i lokalne razine u provedbu europskih politika i pružanje usluga od općeg interesa.<sup>2</sup>

Decentralizacija ima više lica funkcionalnih prijenosa ovlasti od centra i odgovarajućih strukturno-organizacijskih promjena. U najširem smislu ona obuhvaća svaki prijenos ovlasti i odgovornosti za javne poslove od centra prema vertikalno nižim organizacijama ili jedinicama, samostalnim organizacijama na istoj razini, ali i prijenos na organizacije privatnog sektora.<sup>3</sup> Na pojmovnoj razini često se miješaju pojmovi decentralizacije, dekoncentracije, delegacije, devolucije, a zatim i njihovi funkcionalno specifični oblici (politička, teritorijalna, horizontalna, upravna, funkcionalna, financijska, itd.). U svim je slučajevima zajedničko odmicanje ovlasti

<sup>2</sup> O načelu supsidijarnosti v. u: Koprić, 2009, i Kregar et al., 2011.

<sup>3</sup> Basta ističe da decentralizacija pokriva dva tipa procesa – proces između razina vlasti i deregulaciju, kao decentralizaciju prema tržištu, kvazitržištu i nevladinim organizacijama. [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC\\_Keyissues.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_Keyissues.html)

i moći koja ih prati od centra na druge dijelove sustava ili iz sustava izdvojene organizacije (Pusić, 2002). Različita značenja proizlaze kako iz praktičnih dokaza o raširenosti decentraliziranog javnog upravljanja tako i iz činjenice da pojam ima centralno mjesto u literaturi o lokalnoj samoupravi, o ustavno-političkom sustavu te organizacijskoj teoriji i javnom menadžmentu. Osim toga, kako se decentralizacija i srodni pojmovi shvaćaju, ovisi i o obilježjima konkretnog političko-upravnog sustava i teorijskim postavkama. Odatle i različita značenja.

Tako se u francuskoj upravnoj teoriji razlikuje decentralizacija kao oblik političke, vanjske decentralizacije od dekoncentracije kao delegacije izvršnih ovlasti unutar istog upravnog sustava. Engleska literatura radi distinkciju između devolucije, kao prijenosa ovlasti na niže razine uz stvaranje političkih centara (npr. u Škotskoj i Walesu), dok je decentralizacija prvenstveno shvaćena u teoriji menadžmenta kao strukturno izdvajanje iz centra neovisnih organizacija uz delegaciju zadataka i odgovornosti. U organizacijskoj teoriji i teoriji javnog menadžmenta decentralizacija načelno znači slabljenje utjecaja određenog centra nekog organizacijskog sustava na dijelove tog sustava odnosno prijenos ovlasti s jednog centra na izdvojene organizacije (Pusić, 2002: 135–136) odnosno »s manjeg na veći broj aktera« (Pollitt, 2007: 373).

U kontinuumu između centralizacije i decentralizacije stupnjevi mogu biti različiti. Tako Pusić (2002: 178–179) razlikuje stupnjeve decentralizacije prema funkcijama, kod kojih je moguća decentralizacija izvršenja prenošenjem na specijalni centar, decentralizacija izvršenja i odlučivanja te decentralizacija izvršenja, odlučivanja i dijela nadzora. S obzirom na organizacijske konzekvencije, razlikuje delegaciju, kada organizacijska struktura ostaje nepromijenjena, organizacijsku decentralizaciju, kada se istodobno s prijenosom ovlasti stvaraju nove organizacijske jedinice, te političku decentralizaciju, kao prijenos zadataka, proširenje centra i stvaranje posebnih nadzornih mehanizama (*ibid.*). Neki drugi izvori razlikuju sljedeće tipove upravne decentralizacije: dekoncentraciju, u smislu stvaranja lokalnih ekspozitura centralne vlasti; delegaciju odgovornosti i odlučivanja samostalnim organizacijama te devoluciju, kao prijenos ovlasti i odgovornosti, financija i dr., lokalnim jedinicama s posebnim statusom, gdje je upravna decentralizacija u osnovi političke decentralizacije.<sup>4</sup> U tom smislu razlikuju političku, upravnu, fiskalnu i tržišnu decentralizaciju.

<sup>4</sup> [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html). Suprotno, Wollmann (2007) ističe da stvaranje agencija nije oblik decentralizacije, nego dekoncentracije, polazeći od kriterija prijenosa političke odgovornosti.

Prikaz različitih definicija i shvaćanja decentralizacije nudi Pollitt (2007: 374 i dalje), polazeći od činjenice da je ovisno o kriteriju razlikovanja i teorijskog usmjerenja moguće razlikovati različite vrste decentralizacije:

- *politička i upravna decentralizacija*, gdje politička decentralizacija označava prijenos političke vlasti na druge političke aktere, npr. regionalna ili lokalna izabrana predstavnička tijela, što može biti uobičajeni prijenos ili temeljita ustavno-politička reforma; upravna decentralizacija označava prijenos ovlasti na upravne jedinice ili menadžere. Ova podjela odgovara Pusićevoj (2002: 178–179) političkoj i organizacijskoj decentralizaciji.
- decentralizacija se može temeljiti na *različitim organizacijskim kriterijima*, pa to mogu biti teritorij (mjesto), svrha ili funkcija, proces ili korisnici (ljudi ili stvari koje treba uslužiti). Pusić tu razlikuje teritorijalnu i stvarnu decentralizaciju (Pusić, 2002: 135–136).
- decentralizacija može biti *kompetitivna i nekompetitivna*, ovisno o odgovoru na pitanje na koji se način ovlasti dodjeljuju – kompeticijom ili alokacijom. Kompetitivno tržište kao jedan od mehanizama koordinacije, uz hijerarhiju i mreže, primjenjuje se i za koordiniranje decentraliziranog odlučivanja u ovisnosti o učinkovitosti u postizanju ciljeva i ostvarivanja zadataka, kao što to snažno zagovara novi javni menadžment.
- *unutarnja i vanjska decentralizacija* mogu se razlikovati ovisno o tome prenose li se ovlasti unutar postojeće organizacije odnosno sustava ili izvan tog sustava. To se razlikovanje podudara s distinkcijom između delegacije organizacijama iste pravne osobe, ali s određenom autonomijom, i devolucije tijelima koja su pravno odvojena od države.<sup>5</sup>
- *vertikalna i horizontalna decentralizacija* mogu se smatrati i oblicima interne decentralizacije jedne organizacije, gdje se horizontalna decentralizacija u konačnici očituje kao nastanak timskih mreža i partnerstava koje umjesto hijerarhijskog odnosa počivaju na specijalizaciji i suradnji.<sup>6</sup>

Decentralizacijom se dakle može smatrati svaki prijenos ovlasti i odgovornosti s centra, a ona može biti politička ili upravna. Pri tome se politička decentralizacija odvija vertikalno i devolucijom, dok se upravna

<sup>5</sup> »Within or to another organization«, Pollitt.

<sup>6</sup> »Down the line / hierarchy vs. away from line to other staff«.

odvija kroz različite stupnjeve organizacijske decentralizacije – vertikalno, dekoncentracijom na lokalne ekspoziture centralne vlasti, gdje se prenosi samo odgovornost za izvršenje, ali ne za ostvarenje svrhe; ili horizontalno, gdje se samostalnim organizacijama uz odgovornost za izvršenje (rezultat) prenosi djelomična odgovornost za ostvarenje svrhe (*outcome*). Pri tome treba napomenuti da su funkcionalna upravna i fiskalna decentralizacija preduvjet pune političke decentralizacije.

## 2.2. Gdje je optimum kontinuuma centralizacija-decentralizacija

Govoriti o decentralizaciji ne može se bez razmatranja njezine suprotnosti – centralizacije. I centralizacija i decentralizacija idealtipska su stanja, koje upravni sustavi ne poznaju u stvarnosti – ni potpuna decentralizacija ni puna decentralizacija nisu moguće (Pusić, 2002) jer svaka upravna djelatnost traži barem neki oblik diobe rada, tj. prijenosa ovlasti od centra, a isto tako svako decentralizirano obavljanje poslova objedinjava i usmjerava jedan centar. I centralizacija i decentralizacija su konstantne, a njihov međuođnos je »sila koja djeluje stalno u organizacijskoj mehanici« (Pusić, 2002: 179). U tom smislu svaka decentralizacija uzrokuje centralizaciju (npr. nadzora, standardizacije), isto kao što i svaka centralizacija istovremeno potiče diobu rada. Stoga, iako u tehničko-organizacijskom smislu i centralizacija i decentralizacija imaju svoje prednosti i nedostatke,<sup>7</sup> s političkog aspekta decentralizacijom se, posebice onom političkom, putem prijenosa ovlasti, sredstava i odgovornosti na niže teritorijalne jedinice ostvaruje jedno od temeljnih načela suvremenih demokratskih sustava. U tom smislu politička decentralizacija nalazi svoje opravdanje u demokratskim političkim vrijednostima suvremene države, dok u prilog upravne decentralizacije agencijama govore doktrinarni razlozi propagiranjem menadžerske kontrole i načela efikasnosti u skladu s krilaticom *small is beautiful*, ali i dobrog upravljanja koje podržava uključivanje dionika te odgovornost i transparentnost. S aspekta organizacijske učinkovitosti, međutim, decentralizacija i centralizacija nemaju apriori pozitivnu ili negativnu vrijednost, već ovise o čitavom nizu intraorganizacijskih i kontekstualnih faktora.

<sup>7</sup> Drugim riječima, »decentralizaciji i centralizaciji ne može se pripisivati neko a priori pozitivno ili negativno značenje« (Pusić, 2002: 181).

Kao prednosti decentralizacije ističu se tako blizina i veća interakcija između uprave i građana te responsivnost u odnosu na interese i potrebe korisnika i građana, kojima se otvara mogućnost utjecaja, ali i identifikacija s upravom, posebice u okviru lokalnih zajednica. Smatra se da su manje organizacije efikasnije od velikih jer imaju jasno određenu svrhu i odgovornost za rezultat, kao i manji raspon vertikalne veze i užji raspon kontakata; zatim, različitost organizacijskih oblika ima prednost pred jednostavnošću jer bolje odgovara kontekstu i kontingencijama; također, neovisne organizacije i lokalna samouprava pomažu disperziju političke vlasti i moći, potiču inovaciju i odazivnost (Pollitt, 2007: 378; Koprić, 2008). Posebice se politička decentralizacija opravdava blizinom vlasti građanima, većom transparentnošću i odgovornošću lokalnih političara, povećanim mogućnostima participacije građana i izražavanja posebnih interesa (*ibid.*; Smith, 2007: 101 i dalje). S druge strane, i upravna decentralizacija ima svoja posebna opravdanja – smanjuje informacijsko zagušenje, ali i mogućnost političke intervencije, više odgovara kontekstu u kojem se upravna djelatnost obavlja i bliža je korisnicima, potiče inovaciju i stvara fleksibilnije strukture, koje djeluju manje ovisno o centru i izvan formaliziranih procedura.

S druge strane, kao odgovor na probleme decentralizacije, centralizacija se opravdava kao odgovor na problem koordinacije razvedenog sustava, potrebu koncentracije ekspertize ili povećanja ekonomičnosti i efikasnosti sustava. Jedno od objašnjenja je ekonomija obujma – velika organizacija i centralizirani pristup mogu jednostavnije podržati potrebu za koncentracijom stručnosti i vještina i osigurati sve one potporne unutarnje funkcije koje bi u većem broju jedinica bilo skuplje i teže ostvariti. Centralizacija ima i političke prednosti, pogotovo ako se stavi u odnos prema političkoj decentralizaciji – ona osigurava jednak tretman građana,<sup>8</sup> čemu lokalne posebnosti mogu štetiti, ali i stvara jasnije linije odgovornosti za odluke i rezultate (v. Pollitt, 2007: 381; Pusić, 2002; Vermeulen, 2009).

U cjelini, ni decentralizacija ni centralizacija nisu apsolutna stanja kojima treba težiti, nego točke na kontinuumu na kojima se određena zemlja nalazi ovisno o političkim interesima, okolnostima situacije i obilježjima konteksta. Kretanje među njima igra je koja ovisi o mnogim faktorima. »Decentralizacija je dijalektički proces u kojem se klatno promjena miče na stranu centralizacije, a potom se vraća unatrag« (Kregar et al., 2011:

<sup>8</sup> Tako Pollitt (2007: 379) daje kao primjer američku podjelu vlasti između centra i saveznih država, što je omogućilo rasne nejednakosti u južnim saveznicima sve dok centralno zakonodavstvo 1960-ih nije pomoglo jačanje civilnih i političkih prava građana.



2). U krajnjoj liniji, centralna vlast odgovorna je i za oblikovanje i provedbu politike decentralizacije u okviru koje treba na odgovarajući način pomoći jačanje kapaciteta lokalnih jedinica za preuzimanje novih uloga, za što će se morati poslužiti centraliziranim pristupom, odnosno osigurati da se neovisne organizacije nalaze pod odgovarajućim stupnjem kontrole, u kojem se smislu opet koristi određenim centraliziranim pristupima (izvještavanje, standardi, nadzor). Pogrešno je zazivati decentralizaciju, i političku, a pogotovo upravnu, koja bi centralnu vlast ekskulpirala od bilo kakve odgovornosti. Naposljetku, »svaka mjera u jednom smjeru *ipso facto* stvara zahtjev i potrebu za mjeru u suprotnom pravcu« (Pusić, 2002: 181). U tom smislu, nema upravne ni političke decentralizacije bez sposobne i efikasne centralne vlasti odnosno odgovarajuće podrške decentralizaciji.<sup>9</sup>

### 3. Agencifikacija kao upravna decentralizacija

#### 3.1. Agencifikacija: obilježja trenda

Trend koji je obilježio upravni razvoj u mnogim zemljama od početka 1980-ih, a koji obilježava stvaranje velikog broja upravnih organizacija agencijskog tipa, naziva se agencifikacijom. Riječ je o procesu koji se javlja pod utjecajem od tada dominantne upravne doktrine, novog javnog menadžmenta, te novog shvaćanja uloge države u društvu izraženog kroz koncept regulatorne države. S jedne strane, neomenadžerska ideja da upravno djelovanje i struktura trebaju inkorporirati ekonomske vrijednosti i načine ponašanja odražava se kao čitav niz strukturnih i funkcionalnih promjena u upravi, od fragmentacije, orijentacije na efikasnost, fokusa na rezultat i sl. (v. Koprić i Marčetić, 2000; Pollitt i Bouckaert, 2004; Pollitt et al., 2007). Istovremeno, privatizacija i liberalizacija javnog sektora uz nastalu potrebu pravnog uređenja ponašanja subjekata i pružatelja javnih usluga dovodi do novog shvaćanja o ulozi države u društvu. Umjesto sveprisutne socijalne države, direktnog pružanja javnih usluga od strane javne vlasti te ogromnog javnog sektora, stvara se dominantna paradigma države koja se povlači (*hollowing out*) i mršavi (*thin state*), usredotočujući se na regulaciju sektora na kojima djeluju privatni pružatelji usluga.

Nastanak velikog broja agencija u temelju je obaju koncepata. Novi javni menadžment zagovara racionalizaciju javnog sektora, odvajanje tipo-

<sup>9</sup> Za preduvjete decentralizacije v. Koprić, 2009.

va upravnih organizacija prema vrsti poslova na one koje su zadužene za oblikovanje i praćenje javne politike i one koje izvršavaju zadatke te stvaranje manjih upravnih organizacija (pod motom *small is beautiful*), s jasnom odgovornošću za rezultat. Istovremeno, regulatorna država počiva na ideji povjeravanja poslova regulacije posebnim tijelima odnosno organizacijama koje su stručne i izolirane od mogućih političkih pritisaka kako bi se osigurala odgovarajuća tržišna utakmica između pružatelja javne usluge odnosno zaštitila posebna prava korisnika ili zaposlenih (Majone, 1996, 1997; Jordana i Levi-Faur, 2004). U oba koncepta dominira upravna decentralizacija kojom se politički vođena centralna uprava razbija na manje dijelove s određenim stupnjem samostalnosti koji imaju specijalnu svrhu, zapošljavaju stručnjake te su institucionaliziranim mehanizmima stavljeni pod poseban nadzor i odgovorni za rezultate svog rada.

Agencije su posvuda i neizostavan su dio nove javne uprave. Iako primarno nastale u anglosaksonskom upravno-političkom sustavu (v. Pollitt i Talbot, 2004), odnosno dio tradicije skandinavskih zemalja (*ibid.*; Bouckaert i Pollitt, 2004), one su danas dio institucionalnog pejzaža svih upravnih tradicija. I u EU agencije su pogodno sredstvo za rješavanje problema institucionalne arhitekture, podjele ovlasti između članica i Unije te ograničenja odlučivanja koje postavljaju osnivački ugovori (v. Majone, 1997), tako da danas 40 europskih agencija svjedoči o intenzitetu europske agencifikacije.

### 3.2. Agencija kao tip upravne organizacije

Agencija je dakle tip upravne organizacije koji nastaje u okviru procesa upravne (stvarne, funkcionalne) decentralizacije, dodjeljivanjem upravnih poslova od centralne državne uprave strukturno izdvojenim organizacijama s određenim stupnjem autonomije u djelovanju, s odgovornošću za rezultat i ostvarivanje unaprijed određene posebne svrhe. U funkcionalnom smislu, može biti riječ o prenošenju postojećih upravnih poslova već postojećoj samostalnoj organizaciji, izdvajanju organizacijske jedinice iz centralne državne uprave u samostalnu organizaciju ili formiranju samostalne organizacije zadužene za obavljanje novih upravnih poslova koji se do tada nisu obavljali. Pri tome, poslovi koji se prenose agencijama mogu po svom karakteru biti različiti, što će utjecati i na tip agencije (regulacija, izvršni poslovi različitog karaktera, stručno-analitički poslovi, pružanje usluga; v. van Thiel et al., 2009).

U strukturnom smislu, agencija može nastati preoblikovanjem postojeće samostalne organizacije u agenciju, spajanjem više samostalnih organizacija (agencija) u jednu agenciju ili formiranjem nove organizacije agencijskog tipa. Suprotno tome, agencija može prestati postojati pripajanjem ministarstvu ili drugoj organizaciji koja nije agencijskog tipa (npr. javnom trgovačkom društvu), prestankom koji znači i prestanak obavljanja tih poslova, ili spajanjem s drugom agencijom, kada nastavlja djelovati pod novim imenom i novom svrhom.

Agencijama se dakle smatraju organizacije strukturno izdvojene iz sustava državne uprave, formalno odvojene od ministarstava, radi obavljanja javnih poslova na nacionalnoj razini na trajnoj osnovi, u kojima su obično zaposleni javni službenici i financiraju se uglavnom iz državnog proračuna te su podložne propisima javnog prava. Iz te definicije proizlaze i ova temeljna obilježja agencija (Pollitt i Talbot, 2004; Laking, 2002; Thatcher, 2002) kao organizacija:

- 1) *strukturno su odvojene* od hijerarhijske strukture centralne državne uprave (*at arm's length*),<sup>10</sup> što implicira određeni stupanj autonomije od resornog ministarstva, često (no ne i nužno) izražene kroz pravnu osobnost;<sup>11</sup> odgovorne su osnivaču putem različitih mehanizama, kao što su izvještavanje, polaganje računa, imenovanje vodstva koje nema izbornu podlogu;
- 2) *funkcije* koje obavljaju agencije su javni poslovi, po karakteru upravni i (ili) stručni, a obavljaju se vremenski trajno i prostorno na nacionalnoj<sup>12</sup> razini; one donose pravila opće primjene i standarde, odlučuju u pojedinačnim slučajevima, nadziru i sankcioniraju, pružaju stručnu podršku izvršnoj ili zakonodavnoj funkciji, prikupljaju informacije, raspodjeljuju sredstva, i sl.; usmjerene su na određenu specifičnu svrhu, što im daje karakter specijaliziranih tijela;

<sup>10</sup> V. pobliže o odnosu ministarstva i agencije u OECD Sigma, 2005. i 2007.

<sup>11</sup> Pravna osobnost nije nužna značajka agencija, i ona, kao i pravni status općenito, ovisi o konkretnom pravnom uređenju u pojedinoj državi. Tako npr. stotinjak britanskih agencija osnovanih 1990-ih u okviru *Next Steps* programa nema pravnu osobnost, dok u nizozemskom slučaju jedan tip agencija nema (*Agentschappen*), a drugi ima pravnu osobnost (ZBO) (v. Pollitt et al., 2004: 10).

<sup>12</sup> Proces agencifikacije karakterističan je za centralnu državnu upravu, što ne isključuje nicanje agencija i na nižim teritorijalnim razinama.

- 3) *ljudi* koji u njima rade najčešće imaju status javnih službenika, često su podvrgnuti fleksibilnijem režimu od onoga koji se primjenjuje na zaposlene u državnoj upravi; osnovno im je obilježje profesionalizam, a često i visoka stručnost (ekspertiza) i standardi rada, što agenciji daje dodatni legitimitet; obilježava ih i profesionalizam vodstva, koje nije neposredno izabrano niti imenovano primarno prema političkim kriterijima, čime se agencija štiti od političkih i vanjskih utjecaja;
- 4) *financijska* osnova za rad agencije uglavnom je u državnom proračunu, iako mogu namicati sredstva i od vlastitih prihoda; bez obzira na način financiranja, država je odgovorna za njihovo financijsko stanje;
- 5) *javnopravni karakter* agencije definira njezin karakter i pravni oblik, a podijeljene javnosti stvaraju mogućnost da autoritativno nastupaju prema drugim subjektima, primjenjujući odgovarajuće pravne norme, uglavnom upravnog prava.

Agencije obavljaju čitav niz različitih zadataka, autoritativnih i neautoritativnih, upravnih i stručnih.<sup>13</sup> U pravilu, riječ je o poslovima regulacije, izvršnim poslovima (odlučivanja, vođenja registara, certificiranja, transfera sredstava, pružanja određenih usluga određenim korisnicima), standardizacije, stručnoanalitičkim poslovima prikupljanja i diseminacije informacija, praćenja, evaluacije itd. U osnovi, ovisno o karakteru poslova, razlikuju se izvršne agencije i regulatorne agencije, pri čemu su prve obično nastale odlukom i pod kontrolom izvršne vlasti za obavljanje izvršnih poslova (npr. rješavanje u pojedinačnim slučajevima, financiranje, izdavanje određenih dozvola, vođenje registara, prikupljanje informacija), dok je druge osnovao zakonodavac radi reguliranja određenog tržišta (telekomunikacija, prometa, financijskog tržišta) ili osiguravanja određenih horizontalnih ciljeva (npr. zaštite korisnika, sigurnosti na radu).

Suprotno klasičnom europskom pojmu centralnih upravnih tijela, agencija je »organizacija koja je jasno i često formalno odvojena od drugih javnih organizacija; koja ima određeni stupanj diskrecije u pogledu unutarnjih pravila (npr. u pogledu osoblja, financija i drugih aranžmana) i koja je

---

<sup>13</sup> Prema metodama, uprava se bavi analitičkim, regulatornim, izvršno-operativnim i općim poslovima. Prema oblicima, poslovi uprave odnose se na donošenje propisa, provedbu, nadzor, primjenu sankcija i ostale poslove. Prema instrumentima poslovi uprave obuhvaćaju donošenje općih propisa (delegirano zakonodavstvo), donošenje pojedinačnih akata, neposrednu primjenu prinude te ostale, kao negativna kategorija (Pusić et al., 1988).

podložna nekoj vrsti ugovornih ili kvaziugovornih odnosa koji uključuju izvještavanje o njezinom radu», kako je definiraju Pollitt et al. (2004: 42) u okviru tzv. tripod modela. Stoga izvršne agencije obilježava (1) dizagregacija kao strukturna odvojenost od ministarstava pojedinih organizacija koje imaju specifičan zadatak; (2) autonomizacija u smislu određenog stupnja samostalnosti u pogledu odlučivanja o financijama, osoblju i organizaciji; (3) kontraktualizacija u smislu postavljanja ciljeva, mjerenja učinaka, nadzora i izvještavanja. S druge strane, kod regulacijskih agencija naglasak je manje na kontraktualizaciji, jer su odgovorne parlamentu, a više na uskoj specijalizaciji zaposlenih te kolegijalnom vodstvu profesionalaca (za razliku od izvršnih kod koji je vodstvo monokratsko), što im daje legitimitet i temelj je njihove kontrole (više u: Musa, 2009).

Iako se izučavanje agencijskog modela uglavnom koncentrira na agencije na centralnoj razini, lokalni agencijski model u smislu kreiranja agencija na razinama nižima od centralne također je dio suvremenog trenda decentralizacije. Postojanje lokalnih i regionalnih agencija vezano je s jedne strane uz jaku lokalnu samoupravu i širok djelokrug lokalnih jedinica u kojima postoji potreba za odvajanjem poslova u posebne upravne organizacije (npr. u zdravstvu, obrazovanju, kulturi, komunalnim uslugama),<sup>14</sup> a s druge strane za europeizaciju javnih politika koje potiču razvoj regionalnih agencija, kao što to pokazuje primjer europske regionalne politike i energetske politike, ali i lokalne razvojne agencije.<sup>15</sup> Tako se npr. lokalni agencijski model može smatrati već tradicionalno prisutnim u odnosu na postojanje čitavog niza lokalnih poduzeća koja obavljaju usluge u komunalnom i drugom oblicima lokalnih javnih službi. Kako pokazuju Torsteinsen i Bjornæ (2011), norveška reforma lokalne samouprave obilježena je pojačanom agencifikacijom unutar koje su jedinstvene i multifunkcionalne lokalne uprave rastavljene na specijalizirane jedinice, bez

<sup>14</sup> U Hrvatskoj su to na razini županija npr. zavodi za javno zdravstvo i za prostorno planiranje, ali ako se pode od šireg pojma agencije, lokalni agencijski model obuhvaćao bi sve organizacijske oblike za pružanje lokalnih javnih usluga, uključujući ustanove u području obrazovanja, kulture, sporta, zdravstva i socijalne skrbi te trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti. Tako bi se samo u Gradu Zagrebu koji ima položaj županije agencijama u širem smislu moglo smatrati 321 ustanovu i 18 podružnica Zagrebačkog holdinga.

<sup>15</sup> U Hrvatskoj su dva glavna područja osnivanja agencija na regionalnoj razini: politika regionalnog razvoja (uključujući gospodarski razvoj i ruralni razvoj) i energetska politika, a oba su sektora predmet europskih strategija, programa i pravne stečevine te su u Hrvatskoj uvedene u sklopu usklađivanja s europskim zakonodavstvom odnosno radi provođenja europskih programa. Ipak, iako se svih 37 organizacija identificiranih 2009. (v. Musa, 2009) naziva agencijama, one su uglavnom osnovane kao trgovačka društva i djeluju u gospodarskim djelatnostima, a samo pet agencija osnovane su kao ustanove.

pravne osobnosti ili s njom, pri čemu su potonje najčešće osnovane u obliku trgovačkih društava.<sup>16</sup>

Iako se kao razlozi lokalne agencifikacije ističu veća transparentnost i odgovornost za rezultate, istraživanje koje su na primjeru norveških lokalnih agencija proveli Torsteinsen i Bjornæ (2011) upućuje na to da agencifikacija ne dovodi do povećanog interesa javnosti za rad agencija, osim kada je riječ o agencijama čiji su vlasnici više lokalnih jedinica, kao i da upravljačka struktura agencija ne predstavlja vlasnika, nego se identificira sa samom agencijom te da lokalni političari gube interes za agencije.

### 3.3. Za i protiv agencifikacije

Agencijski model javne uprave ima cilj razlomiti velika ministarstva i upravu kako bi se stvorile manje organizacije kojima je lakše upravljati, koje su fleksibilnije, s jasno određenim pravilima i zadacima, responsivne i otvorene te podložne kontroli i koje odgovaraju ideji uprave orijentirane na korisnika. U posljednja tri desetljeća trend agencifikacije iznjedrio je novi tip uprave u kojem se agencije postavljaju kao alternativa klasičnim upravnim organizacijama – ministarstvima. I dok su ministarstva multifunkcionalne, velike organizacije koje integriraju oblikovanje javnih politika, regulaciju i implementaciju, podvrgnute hijerarhijskoj kontroli i političkom vodstvu, agencije su specijalizirane, manje organizacije koje su prije svega usmjerene na implementaciju, uz kontrolu rezultata i učinka te stručno vodstvo.<sup>17</sup>

Osnovni problem agencijskog modela javne uprave odnosi se na osiguranje optimalnog stupnja autonomije te funkcioniranja odgovarajućih mehanizama kontrole (v. Verhoest et al., 2010). Autonomija se odnosi kako na operativno-menadžerski aspekt unutarnjeg uređenja, financiranja i vođenja organizacije i ljudi u njoj tako i na autonomiju odlučivanja, bilo da je riječ o pojedinačnim odlukama ili o donošenju općih pravila. S druge strane, kontrola agencije ima ulogu osigurati njezinu odgovornost za re-

<sup>16</sup> Autori razlikuju više različitih tipova agencija na lokalnoj razini, od »manje agencificiranih« javnih službi koje pružaju usluge u području odgoja i obrazovanja, »srednje agencificiranih« lokalnih poduzeća, »više agencificiranih« jedinica koje čine lokalna poduzeća koje osniva više lokalnih jedinica pa do »znatno agencificiranih« organizacija kao što su npr. društva s ograničenom odgovornošću u kojima lokalna jedinica dijeli vlasništvo s drugim subjektom. Ukupan broj lokalnih agencija u Norveškoj porastao je sa 850 u 1997. na 2.495 agencija u 2009. Torsteinsen i Bjornæ, 2011.

<sup>17</sup> Odnos ministarstva i agencije može biti različit, a uglavnom se ističu britanski, skandinavski i američki model (v. Bouckaert i Pollitt, 2004).

zultat, a postiže se pravnim (žalba, upravno-sudski nadzor), financijskim (revizija, financijski menadžment) te političkim i demokratskim instrumentima (transparentnost, izvještavanje, stručnost zaposlenih i vodstva). Samo ako su oba elementa u odgovarajućoj mjeri ostvarena i dovedena u međusobnu vezu tako da korespondiraju, što ovisi i o kapacitetu centralnih tijela da kontroliraju agencije, može se govoriti o pravom agencijskom modelu. Svaki odmak u jednom ili drugom smjeru, u smislu nedostatne autonomije ili neučinkovite kontrole, može imati značajne implikacije na svrhu agencifikacije. Neovisne agencije koje su odgovorne za rezultat svojega rada idealtip su nove javne uprave koji se još uvijek oblikuje u suvremenim državama. Bez obzira na probleme koje postavlja pred pojedine organizacije koje mogu u danom kontekstu i slučaju imati poremećenu ravnotežu ta dva pola, agencijski model postavlja pred upravni sustav nove zahtjeve i probleme, koji se odnose na osiguranje kontrole velikog broja organizacija, uvođenje različitih mehanizama i instrumenata za podizanje i praćenje kvalitete rada te koordinaciju kompleksnog sustava.

#### 4. Agencifikacija u Hrvatskoj: prema decentralizaciji i natrag

Agencijska groznica nije zaobišla ni Hrvatsku iako i proces agencifikacije i sam agencijski dizajn pokazuju određene posebnosti koje se mogu objasniti tranzicijskim kontekstom i europeizacijskim pritiscima. U prvom sustavnom istraživanju agencija provedenom 2009. kao agencijski tip u užem smislu identificirano je 75 upravnih organizacija, iako postoji određen broj organizacija koje se uvjetno mogu smatrati agencijama, jer ne ispunjavaju neko od bitnih obilježja (Musa, 2009).<sup>18</sup> Agencije nisu sasvim

<sup>18</sup> Podaci se temelje na prvom sustavnom istraživanju agencija koje je provela autorica ovog rada u sklopu izrade doktorske disertacije kojim nije obuhvaćeno desetak suspektnih organizacija (iz sigurnosno-obavještajnog područja, organizacija koje ne funkcioniraju ili su u tom trenutku bila u procesu promjene). Osim toga, kada se govori o agencijama u Hrvatskoj u širem smislu, treba uzeti u obzir i velik broj organizacija osnovanih kao trgovačka društva koja zapravo po karakteru poslova predstavljaju agencije (npr. u sustavu znanosti, informatizacije, zdravstva i sl.). Također, rubno područje čine i državne upravne organizacije (8 organizacija), središnji državni uredi (2 ureda), uprave u ministarstvima s posebnim statusom (Carinska uprava, Porezna uprava, Uprava za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa, Diplomatska akademija MVPEI i sl.) i određene službe (npr. HINA) koje nemaju pravnu osobnost i po nekim drugim kriterijima ne dijele obilježja agencije u užem smislu u Hrvatskoj, ali po funkcijama i činjenici da su strukturno odvojene od ministarstava predstavljaju agencije. Također, različita tijela (vijeća, komisije i sl.) koja nemaju pravnu osobnost mogu

novi tip organizacija u povijesti hrvatskog upravnog razvoja (v. Koprić i Musa, 2011; Koprić, 2009), ali ono što je novo jest njihov broj i posljedice koje izazivaju.

#### 4.1. Što je agencija u Hrvatskoj

Agencijama u Hrvatskoj smatraju se one upravne organizacije koje imaju određena obilježja agencija sukladno uobičajenim klasifikacijama (Pollitt et al., 2004; Pollitt i Talbot, 2004; Christensen i Laegreid, 2005), prilagođena hrvatskom upravnom, pravnom i političkom kontekstu. U tom smislu agencije u Hrvatskoj jesu:

- 1) pravne osobe javnog prava – samostalne organizacije, strukturno odvojene od ministarstva, s izraženom pravnom osobnošću;
- 2) osnivaju se zakonom (Hrvatski sabor) ili uredbom Vlade, u ime Republike;
- 3) svrha im je obavljanje upravnih poslova, od regulacije određenog sektora, podrške javnoj politici ili izvršavanja propisa odnosno programa;
- 4) u određenom su specijaliziranom području ili segmentu javne politike;
- 5) na nacionalnoj su razini;
- 6) njihovi zadaci obuhvaćaju donošenje općih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete, praćenje (monitoring) provedbe javne politike i informacijske aktivnosti; odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje odobrenja (licenciranje) i potvrda (certificiranje); nadzor i sankcioniranje te provedbu programa i financiranje djelatnosti;
- 7) imaju određeni stupanj autonomije – menadžersko-organizacijske, personalne i financijske, izvan generalnog okvira državne uprave, a imaju i mogućnost samostalnog odlučivanja u pojedinačnim slučajevima i/ili donošenja obvezujućih pravila i/ili standarda;
- 8) podvrgnute su različitim mehanizmima kontrole – pravnim, političkim i financijskim.

se podvesti pod pojam agencije u širem smislu. S druge strane, neke organizacije isključivo zbog pravnog kriterija ne ulaze u uži pojam agencije, kao što je npr. slučaj HIDRE, koja je stručna služba Vlade i po svom nazivu i funkcijama jest agencija, ali nema pravnu osobnost i na nju se primjenjuju propisi za tijela državne uprave.



U hrvatskom slučaju agencije su osnovane zakonom (62%) ili uredbom (38%) kao pravne osobe s javnim ovlastima (25%) ili kao javne ustanove (75%), različitog tipa – agencije (52%), zavodi (20%), fondovi (9,33%) te centri, zavodi, registri, instituti. U nekima od njih zaposlenici imaju status javnih službenika, a u drugima njihov status regulira opće radno pravo (20 agencija). Neke se financiraju u potpunosti iz državnog proračuna, neke same namiču određen dio sredstava, posebno od naplate svojih usluga. Obavljaju različite funkcije u području regulacije javnog sektora, shvaćene u širem smislu – od donošenja općih pravila, poslova praćenja i analize kao podloge i evaluacije javnih politika, stručnih poslova koji se odnose na utvrđivanje standarda kvalitete ili drugih oblika unapređenja djelatnosti koju obavljaju regulirane organizacije odnosno donošenja pojedinačnih akata, licenciranja, nadzora ili sankcioniranja. Tome treba pridodati i agencije koje financiraju ili potiču razvoj djelatnosti koja je objekt neke javne politike, a koje se često osnivaju u obliku fondova i sl. Najveći broj agencija osnovan je u području zdravstva (11 agencija), znanosti, obrazovanja i istraživanja (10), prometa i telekomunikacija (9), poljoprivrede (7), financija (6), gospodarstva (6), regionalnog razvoja i prirodnih resursa (5), rada i socijalne politike (4), kulture (4), energetike (3), unutarnjih poslova i sigurnosti (3), zaštite okoliša i prirode (2), prostornog planiranja i graditeljstva (2) i ljudskih prava (2). Što se tiče tipa agencija, veći broj agencija izvršnog je karaktera (41 agencija), a manji se odnosi na regulatore (12), a moguće je identificirati i određen broj agencija stručno-analičkog tipa, tzv. ekspertnih agencija za podršku javnim politikama.

## 4.2. Tri faze agencifikacije

Proces agencifikacije u Hrvatskoj u osnovnim se crtama može podijeliti na tri faze – ograničenu agencifikaciju tijekom 1990-ih, intenzivnu agencifikaciju u razdoblju 2001–2009. i deagencifikaciju u razdoblju 2010–2011. Ti procesi pokazuju kretanje od upravne decentralizacije različitog intenziteta prema centralizaciji u posljednjoj fazi, kroz okrupnjavanje i smanjivanje broja agencija.

U prvoj fazi, od hrvatskog osamostaljivanja do 2000., agencifikacija još nije u punom zamahu i ograničena je na *ad hoc* kreiranje agencija za obavljanje određenih poslova<sup>19</sup> ili postojanje naslijeđenih organizacija iz prijaš-

<sup>19</sup> Npr. Hrvatski zavod za telekomunikacije 1999., Hrvatska agencija za promicanje ulaganja 1996., Hrvatska garancijska agencija 1994., Hrvatski centar za razminiranje 1999.

njeg sustava.<sup>20</sup> Agencije su u pravilu osnovane u obliku javnih ustanova, sukladno Zakonu o ustanovama iz 1993., a neke kao trgovačka društva ili pravne osobe bez specifikacije tipa.<sup>21</sup> Broj agencija kreće se oko 30,<sup>22</sup> s time da 21 agencija postoji i danas u istom obliku, od kojih je 9 naslijeđeno iz prethodnog sustava, a 13 je osnovano u tom razdoblju. Preostalih desetak agencija iz tog razdoblja su ili ukinute<sup>23</sup> ili preoblikovane<sup>24</sup> odnosno spojene.<sup>25</sup> Što se tiče metode decentralizacije, agencije su nastale uglavnom preoblikovanjem postojeće organizacije (6) ili izdvajanjem iz tijela državne uprave (5 agencija), dok je 5 agencija novoosnovanih.

Drugo razdoblje 2001–2009. obilježava intenzivna agencifikacija u kojoj su osnovane ukupno 53 današnje agencije, i to 21 agencija (28%) u razdoblju 2001–2004. i 32 agencije (42,66%) u drugoj fazi 2005–2009. Distinkcija između dviju faza u tom razdoblju, koje su obilježili procesi europeizacije,<sup>26</sup> upućuje na mogućnost razlikovanja agencija nastalih u prvoj, pripremnoj fazi pridruživanja EU te u fazi provedbe pregovora s EU i intenzivnog usklađivanja zakonodavstva. Po svom nastanku dio agencija postojao je i prije u drugom obliku ili je nastao upravnom decentralizacijom iz centralnih tijela državne uprave, izdvajanjem (iz ministarstava ili državnih upravnih organizacija) ili preoblikovanjem (najčešće od državnih upravnih organizacija). Velik broj agencija nastao je ili je strukturno ili funkcionalno izmijenjen zbog zahtjeva koji su postavljeni od EU. Takav zaključak nameće se iz sadržaja godišnjih nacionalnih programa za pri-

<sup>20</sup> Naslijeđeni su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu, Restauratorski zavod, Hrvatski leksiografski zavod, i sl. Percepcija tih organizacija kao agencija posebno je problematična jer ih ni zaposlenici ni javnost ne doživljavaju kao agencije. To se može objasniti stupnjem institucionaliziranosti navedenih organizacija (u pravilu zavoda) u javnom sektoru.

<sup>21</sup> Primjer je Zavod za platni promet, danas FINA, pravna osoba.

<sup>22</sup> Preliminarni podaci, nema sustavnih istraživanja.

<sup>23</sup> Npr. Hrvatski kulturno-informativni zavod osnovan uredbom Vlade, NN 72/94, 34/97, a ukinut odlukom Vlade o prestanku, NN 83/00.

<sup>24</sup> Npr. Hrvatska garancijska agencija osnovana je 1994. kao trgovačko društvo, a preoblikovana je u Hrvatsku agenciju za malo gospodarstvo 2004. Hrvatski fond za privatizaciju osnovan 2002. spojen je 2010. sa Središnjim državnim uredom za upravljanje imovinom u novu agenciju (AUDIO).

<sup>25</sup> Npr. Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja, Komisija za vrijednosne papire, Direkcija za nadzor društava za osiguranje spojene su u Hrvatsku agenciju za nadzor finansijskih usluga (HANFA).

<sup>26</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 2001., a 2005. počinju pregovori s EU, koji su završili u lipnju 2011.

druživanje EU 2003–2009. koji predviđaju osnivanje posebne agencije u 26 slučajeva (34,67%) te strukturno-funkcionalne prilagodbe postojećih organizacija u 16 slučajeva (16,33% ukupnog broja agencija). Pokazuje se da je agencifikacija u velikom dijelu rezultat europeizacije hrvatske državne uprave i u tom smislu upravna (stvarna) decentralizacija u funkciji je usklađivanja sa zakonodavstvom EU. Od 53 agencije tog razdoblja 15 ih je nastalo preoblikovanjem, 14 izdvajanjem, dok su 24 agencije novo-osnovane.

Za razliku od ograničene odnosno intenzivne upravne decentralizacije – agencifikacije u prethodna dva perioda, treću i posljednju fazu obilježava suprotna tendencija – smanjivanje broja agencija odnosno centralizacija kao deagencifikacija. Poticaji tom procesu mogu se naći u političkim, ekonomskim i upravnim razlozima. U političkom smislu, agencije u Hrvatskoj došle su na zao glas kao faktori koji pridonose općoj netransparentnosti upravnog sustava te nejasnim i oslabljenim linijama odgovornosti uz jačanje problema koordinacije. Agencije se u javnosti percipiraju kao crne kutije koje bez kontrole troše javni novac i zapošljavaju prema nejasnim kriterijima, uz slabu učinkovitost. Mediji se pitaju što agencije rade, s kojim su zadatkom osnovane, tko ih kontrolira. Političari barem simbolički snose odgovornost za svoj resor, ali pitanje je kolika je njihova stvarna mogućnost kontrole agencija. U upravnom smislu, agencije su dio problema podvostručenja funkcija, problema koordinacije upravnog sustava te znatno pridonose njegovoj kompleksnosti i utječu na kapacitete upravljanja. Stoga se unošenje reda u sustav agencija, s potrebom definiranja načela i kriterija njihova osnivanja, organizacije i funkcija, pojavilo kao jedan od prioriteta mnogih vlada, pa tako i hrvatske Strategije reforme državne uprave 2008–2011. Na kraju, neposredan motiv i vrlo važan razlog za promjene u sustavu agencija u Hrvatskoj, kao i u drugim zemljama (Verhoest et al., 2011), može se naći u općoj gospodarskoj krizi od 2008. nadalje koja je pred vlade postavila zahtjev za racionalnijim trošenjem javnih prihoda te smanjivanjem javnog sektora.

Posebno su ekonomski, ali posredno i političko-upravni razlozi utjecali na odluku da se pitanje agencija postavi kao jedna od mjera smanjenja javne potrošnje i racionalizacije javnog sektora, što je formalno izraženo i u *Programu gospodarskog oporavka Vlade RH* iz lipnja 2010. u kojem su između ostalih kao prioriteti racionalizacije javnog sektora određeni: formiranje registra javnih službenika, smanjivanje broja javnih službenika 5% te reforma sustava agencija, uključujući definiranje kriterija za formiranje i kontrolu agencija te redefiniciju djelokruga postojećih tijela koncentriranjem

sličnih poslova u agenciji ili ministarstvu (spajanjem ili povećavanjem),<sup>27</sup> ali i prenošenje javnih ovlasti na druga tijela. Već u srpnju 2010. Vlada je usvojila *Prijedlog reorganizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima* naglašavajući kao svrhe manju upravu, kvalitetnije upravljanje i planiranje, manje ukupne troškove i jednostavniji nadzor nad trošenjem proračunskih sredstava. Instrumenti za provedbu tih mjera nađeni su u ukidanju, spajanju i pripajanju agencija, uz preuzimanje poslova, opreme, prava i obveza, financijskih sredstava i dijela zaposlenih agencija koje prestaju djelovati. Tako se u okviru te aktivnosti u prvoj fazi analiza ograničila na one agencije čijom se reorganizacijom ne utječe na ispunjavanje obveza prema EU, dok je analiza i reorganizacija agencija koje su osnovane tijekom pregovora ili su preuzele dio obveza iz pregovora ostavljena za kasnije. U tom smislu, dokument je analizirao stanje u 14 agencija iz različitih sektora, na temelju kriterija veličine prema broju zaposlenih, troškova te funkcionalnog preklapanja s drugom agencijom, pravnom osobom ili tijelom državne uprave.<sup>28</sup> Na temelju analize, u idućih nekoliko mjeseci ukinuto je, spojeno ili pripojeno 11 agencija, a dodatno je prethodno ili naknadno ukinuto još nekoliko agencija, tako da je konačni ishod faze deagencifikacije kao centralizacije prestanak rada 17 agencija, s time da je najveći broj pripojen drugoj agenciji (5), tijelima državne uprave (5) ili drugom tijelu (4),<sup>29</sup> jedna se transformirala, a samo su dvije

<sup>27</sup> Kretanje prema centru započelo je sredinom 2009. s udarom gospodarske krize i na najvišoj razini sustava. Državni zavod za zaštitu od zračenja pripojen je Državnom zavodu za nuklearnu sigurnost, sada Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost (NN 28/10). I pravobraniteljske institucije spojene su u jednu – tri posebna pravobranitelja postali su zamjenici pučkog pravobranitelja s jednim uredom (NN 125/11). Kretanje prema centru predstavlja i preoblikovanje Središnjeg državnog ureda za upravu sredinom 2009. u Ministarstvo uprave, što je prvenstveno političkog značenja, kao izraz važnosti upravne reforme i funkcioniranja sustava za političku elitu.

<sup>28</sup> Navedenih 14 agencija zapošljavalo je 962 zaposlenika s godišnjim troškovima od preko dva milijuna eura, od čega je 20% troškova otpadalo na »intelektualne usluge«. To pokazuje da su agencije koje su trebale biti specijalizirane stručne organizacije zapošljavale vanjske eksperte da obave zadatak koji im je stavljen u nadležnost. Proizlazi da agencije ili nisu bile dovoljno stručne ili su se koristile nedostatkom kontrole nad korištenjem sredstava ili rezultatima rada, radi ostvarenja vlastitih ili partikularnih interesa. Prema neslužbenim podacima, agencije su sredinom 2010. zapošljavale oko 12.000 zaposlenih (bez FINE koja sama ima 3,5 tisuće zaposlenih te javnih poduzeća koja su također agenti u širem smislu), dok državna uprava zapošljava nešto više od 50 tisuća zaposlenih.

<sup>29</sup> Jedna je pripojena komori, jedna trgovačkom društvu u vlasništvu države, jedna visokom učilištu, a jedna uredu pravobranitelja.

agencije ukinute. Istovremeno formirane su samo dvije nove agencije, i to preoblikovanjem postojećih.<sup>30</sup>

U cjelini, u posljednjoj fazi deagencifikacija kao centralizacija dovela je do 20%-tnog smanjivanja ukupnog broja agencija, okrupnjavanja agencija i drugih tijela te tijela državne uprave. U narednom periodu mogu se očekivati i daljnja smanjenja broja agencija, korištenjem sličnih kriterija i metoda centralizacije. Ovi podaci pokazuju da agencifikacija nije stalan i nezaustavljiv proces i da je odlikuje reverzibilnost – pod određenim uvjetima, uglavnom ekonomske ili upravno-tehničke prirode, ali i političkih konsideracija, upravna decentralizacija može se premetnuti u svoju suprotnost, kroz kretanje prema centru, smanjivanjem organizacijske razvedenosti.

## 5. Lekcije decentralizacije u Hrvatskoj: u kojem smjeru

Vrste decentralizacije motivirane su različitim razlozima i izazivaju različite posljedice, a povezane su s nekom mjerom ili mogućnošću centralizacije. Iako su stajališta o političkoj i upravnoj decentralizaciji oprečna, do te mjere da se »politička decentralizacija izabranim lokalnim vlastima tumači kao »demokratska« i »participacijska«, dok se funkcionalna decentralizacija smatra neutralnom ili čak suprotstavljenom »demokraciji« (Pollitt, 2007: 275), oba procesa dio su političkog i upravnog razvoja suvremenih država.

U Hrvatskoj je proces političke decentralizacije, nakon početnog entuzijazma početkom tisućljeća, reterirao i našao se u klopki političkih interesa, problema u implementaciji i gospodarskih i organizacijskih zadanosti. Kako ističe Koprić (2008), (politička) decentralizacija u Hrvatskoj pati od problema i nedostataka u stvaranju temelja i poduzimanja odgovarajućih napora (vizija, strategija, odgovarajući okvir, analize, itd.) te u efikasnoj podršci procesu (politička volja, stručnost kadrova, uloga samih lokalnih jedinica i njihovih udruga, civilnog društva, eksperata itd.) samoj provedbi procesa (planiranje, pravna regulacija, teritorijalni ustroj, jačanje kapaciteta, financijske autonomije, političke uloge lokalnih jedinica, praćenje i

<sup>30</sup> Poslovno-inovacijska agencija RH (prije BICRO, trgovačko društvo) i Agencija za upravljanje državnom imovinom (nastala spajanjem Hrvatskog fonda za privatizaciju i Središnjeg državnog ureda za upravljanje imovinom).

evaluacija itd.). Sve su to pitanja koja osmišljen i efikasno proveden proces decentralizacije mora dotaknuti u idućem razdoblju.

S druge strane, i upravna decentralizacija pati od sličnih slabosti (v. Koprčić i Musa, 2011) – agencifikacija u Hrvatskoj nije predmet osmišljene strategije praćene odgovarajućom pravnom regulacijom i kontrolom, što pokazuje i potpuni izostanak pravne regulacije agencijskog modela, s jasnim kriterijima osnivanja i dizajniranja organizacija kao i pravne kontrole, kako povodom žalbe tako i upravnosudskog nadzora (v. Staničić, 2010). Izostao je čitav niz mehanizama koji bi podržavali agencijski model javne uprave, a temelje se na jasnim granicama autonomije (depolitizacija), stručnosti kadrova (prepušteno *ad hoc* arbitriranju), kontroli rezultata (u smislu mjerenja učinka, odgovornosti za rezultat, itd.), odgovarajućem financiranju i kontroli trošenja javnih sredstava i vezanosti inputa s outputom. Posebno osjetljiv odnos između agencija i političke vlasti, s jedne, te agencija i interesnih skupina s druge strane nije ni na koji način riješen, osim sporadičnih zakonskih odredbi koje bi trebale formalno osigurati neovisnost, ali neformalno njihov učinak ostaje nejasan.<sup>31</sup> Istovremeno, transparentnost rada agencija, trošenja javnog novca i broja i kvalitete zaposlenih sasvim je izvan kontrole javnosti, ali i same centralne uprave. Stoga se pokazuje kao problematično izoliranje pitanja agencifikacije od političko-demokratskog procesa, i smještanja u domenu organizacijsko-tehničkih promjena koje navodno nemaju utjecaja na političku i svaku drugu odgovornost.<sup>32</sup>

Postavlja se, međutim, pitanje priječi li administrativna decentralizacija, koja je u odnosu na mogućnosti političke decentralizacije oblik djelovanja centralizatorskih tendencija, jačanje lokalne samouprave i zatvara li u tom smislu prostor prijenosu ovlasti lokalnim odnosno regionalnim jedinicama. Taj problem ima nekoliko elemenata.

Prvo, agencifikacija je povezana s potrebom ujednačenog pristupa i pružanja usluga na čitavom teritoriju. Većinu »agencificiranih« zadataka oportuno je provoditi centralno, kao što su npr. zaštita okoliša, akademska

<sup>31</sup> To pokazuju i slučajevi deklariranih pritisaka na npr. regulatore ili sukob rukovoditelja agencija s političkom vlašću. V. npr. tekstove »Samodol: zbog posljednjih odluka HANFA-e dobivam prijete«, Business.hr, 12. 10. 2011. ili »Suradnici o smjeni ravnatelja Vedrana Duvnjaka: Povukao se zbog trokuta Čobanković–Popijač–Šuker«, Jutarnji list, 14. 4. 2011.

<sup>32</sup> Takve posljedice agencifikacije nisu hrvatska specifičnost, već su prisutne i u drugim tranzicijskim zemljama. V. npr. radove koji se odnose na tranzicijske i druge zemlje u razvoju, u: Pollitt i Talbot, 2004.

mobilnost, reguliranje privatiziranih javnih službi, financijska regulacija, i sl. Logika stvaranja agencija upravo i jest u njihovoj ekspertizi i specijalizaciji. Istovremeno, postoje djelatnosti koje su manje ili više repetitivnog i izvršnog karaktera i koje je u tom smislu moguće lokalizirano provoditi (što pokazuju i primjeri dekoncentriranih jedinica, kao npr. mirovinsko osiguranje, arhivi, javno zdravstvo, poljoprivredna služba), pa i povjeriti lokalnim jedinicama. Prenošenje izvršavanja na lokalne razine suočava se s problemom specifičnosti samoupravnog djelokruga, koji i regulaciju, i odgovornost, i financiranje prepušta lokalnim vlastima. Problem se ovdje odnosi na dilemu koje bi se poslove i u kojem segmentu moglo staviti u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica ili bi, kao dio prenesenog djelokruga, za njih odgovarala centralna vlast.

Drugo, prepuštanje lokalnim jedinicama obavljanja određenih poslova koje sada obavljaju agencije postavilo bi pitanje razine na kojoj ih je moguće obavljati i kapaciteta lokalnih jedinica. Davanje prednosti političkoj decentralizaciji, koju bi pratilo prepuštanje obavljanja određenih poslova koje sada obavljaju agencije lokalnim jedinicama, ili u najmanju ruku delegaciji lokalnim jedinicama kao vrsti upravne vertikalne vanjske decentralizacije, otvara pitanje kojoj razini postojeće teritorijalne podjele treba prepustiti takve poslove (županijama, velikim gradovima, svim gradovima, nekim gradovima, nekim općinama). Koja od tih razina ili koji od tipova jedinica ima ili može osigurati odgovarajuće upravne kapacitete u smislu organizacijskih, personalnih i materijalnih preduvjeta za obavljanje tih poslova? Postojeća podjela u tom smislu otežavajući je faktor jer je bez političkih implikacija nije moguće dosljedno provesti.<sup>33</sup> Poseban je problem vjerojatni nedostatak odgovarajućih personalnih kapaciteta, posebno u manjim gradovima i općinama koji se suočavaju i s problemom nedostatka kadrova svih profila, a posebno bi to bilo naglašeno kod određenih specijaliziranih vještina i znanja. Profesionalizacija i razvoj vještina i sposobnosti u pozitivnoj su vezi s decentralizacijom, ali je njihov odnos blizak onome uzroka i posljedice, pa je u tom smislu sadašnji nedostatak odgovarajućih personalnih kapaciteta negativna pretpostavka za decentralizaciju (Pollitt, 2007: 384). S obzirom na postojeću teritorijalnu podjelu i stanje upravnih kapaciteta u lokalnoj samoupravi, moguće rješenje predstavljaju a) specijalne lokalne jedinice koje bi osnivale lokalne jedinice, za one poslove

<sup>33</sup> Kako ističe Pollitt (2007: 382), postojeći stupanj decentralizacije negativno je koreliran s radikalnom decentralizacijom. U tom smislu mogu se očekivati otpori od samih agencija za oduzimanjem ovlasti (ili čak ukidanjem), a s druge strane okrupnjavanje lokalnih jedinica politički je iznimno osjetljivo pitanje.

kod kojih je važniji neposredni kontakt s građanima (npr. izvršne agencije iz područja energetike ili ruralnog razvoja, poljoprivrede) ili b) delegacija poslova županijama ili mogućem manjem broju regija za koje bi se moglo pretpostaviti da bi tijela mogla osigurati odgovarajuće upravne kapacitete.

Treće, moguće je da bi neovisnost i kontrola agencija koji su ključni problemi agencifikacije bili dodatno naglašeni u kontekstu decentralizacije u lokalnim uvjetima zbog, s jedne strane, blizine i korisnika i interesnih grupa te, s druge strane, blizine lokalne političke vlasti. Treba uzeti u obzir da je politička dimenzija u poslovima sadašnjih agencija bitno sužena, tj. da je političko arbitriranje ograničeno do te mjere da je pitanje ima li lokalna samouprava koristi i potrebe preuzimati takve poslove. Istovremeno, centralna država po logici kontinuuma ojačala bi centralnu kontrolu nad decentraliziranim funkcijama uz probleme koje izaziva velik raspon kontakta (v. Pusić, 2002). Osim toga, centralna standardizacija i regulacija bile bi nužne posljedice vertikalne decentralizacije, radi osiguranja jedinstvenih uvjeta i učinaka upravne aktivnosti. U konačnici, mnoštvo nejasnih linija odgovornosti, broj potencijalnih točaka pritiska, centralizacijske tendencije te nemogućnost koordinacije dovele bi u pitanje ostvarenje pozitivnih strana decentralizacije.<sup>34</sup> K tome, problem pravne kontrole bio bi multiplificiran s većim brojem žalbenih instancija i mogao bi negativno utjecati na obavljanje zadatka, pravnu sigurnost i pravnu zaštitu općenito.

U cjelini, današnja situacija ograničene političke decentralizacije i intenzivne upravne decentralizacije može se shvatiti kao posljedica s jedne strane nedostatka političke volje i nejasne koncepcije jačanja lokalne samouprave te s druge strane raznovrsnih pritisaka za formiranje samostalnih organizacija na centralnoj razini, od utjecaja EU, potrebe za specijalizacijom i ekspertizom ili neovisnom regulacijom. Odabiranju »manjeg zla« (tj. agencifikacije) pridonosi i postojeći teritorijalni sustav i slabi kapaciteti lokalnih jedinica, ali i nedefiniran agencijski model u Hrvatskoj, koji omogućuje dizajniranje organizacija prema zahtjevima trenutka (ponekad i europeizacijskih pritisaka) i potreba političke elite. Iako neki poslovi agencija nisu pogodni za vertikalnu decentralizaciju, kao što su poslovi regulacije javnih službi ili socijalne sfere, funkcije manjeg broja agencija izvršnog su karaktera i mogle bi se obavljati i na lokalnoj razini (ili se

<sup>34</sup> Teza o »društvu nadzora« (*audit society*; Power, 2006) i koncept »kontrole unutar uprave« (Hood et al., 2004) počiva upravo na ideji da je disperzija odnosno decentralizacija ovlasti i odgovornosti potaknula jačanje centralnog nadzora i razvoj čitavog niza instrumenata koordinacije i kontrole, od izvještavanja, mjerenja učinka, neposrednog nadzora, itd., što je dodatno ojačala primjena suvremene tehnologije, npr. CCTV kamere, i sl.



već tako obavljaju, kroz podružnice). Potencijalna rješenja, uz postojeće dekoncentrirano obavljanje putem ekspozitura agencija, predstavljaju prenošenje poslova npr. županijama ili stvaranje specijalnih jedinica, a samo vrlo ograničeno prenošenje u samoupravni djelokrug (npr. neke usluge u poljoprivredi, školstvu). Ekonomija obujma kod tog tipa poslova nalaže da se poslovi obavljaju centralizirano, nauštrb potencijalnih prednosti decentralizacije nižim jedinicama. Vjerojatnije je da bi iz funkcionalnih i sistemskih razloga prenošenje poslova lokalnim jedinicama u kontekstu postojeće fragmentirane teritorijalne podjele s jedinicama slabog upravnog kapaciteta zapravo predstavljalo *lose-lose* situaciju, tj. situaciju u kojoj bi na gubitku bile i centralna država, posebno sadašnje agencije, i same lokalne jedinice, i korisnici usluga agencija. Međutim, s dobro osmišljenom reformom postojećeg teritorijalno-političkog ustrojstva lokalne samouprave i kreiranjem jačih regija koje bi bile sposobne predstavljati relevantnu političko-ekonomsku snagu poduprtu odgovarajućim organizacijsko-personalnim kapacitetima i politička decentralizacija i upravna decentralizacija mogle bi dobiti nov zamah. U novoj slici regionalne i lokalne samouprave postojeći bi broj županija te općina i gradova trebao biti smanjen na jednu četvrtinu postojećih. Za sada dobar primjer lokalnog agencijskog modela predstavljaju aktivnosti regionalnih agencija, osnovanih posebice u područjima zaštite okoliša i regionalnog razvoja na razini županija (v. Musa, 2009).

Iako je odnos političke i upravne decentralizacije relevantno teorijsko i praktično pitanje, ono u postojećim uvjetima pati od mnogih »ako« i »ali« (*ifs and buts*). Politička odluka o odgovarajućem smjeru decentralizacije i njegovim modalitetima može dobiti na težini u uvjetima pomnog osmišljavanja i planiranja obaju procesa, kako politike decentralizacije tako i reforme sustava agencija u Hrvatskoj. Razlika među njima do sada je bila u tome što je prvi bio barem djelomično osmišljen i raspravljen, dok je drugi sasvim zanemaren i netransparentan. U tom je smislu pitanje što i kako decentralizirati otvoreno, ali je pri odabiru alternativa potrebno uzeti u obzir dobre i loše strane tipova decentralizacije. Stihijska politička decentralizacija bez odgovarajuće vizije, preduvjeta i podrške, jednako kao i formalno kočenje i postavljanje restrikcija upravnoj decentralizaciji mogu se pokazati kontraproduktivnima i dovesti do zrcalne slike postojećeg stanja, opet s negativnim predznakom.

## Literatura

- Everson, M., G. Majone, L. Metcalfe, A. Schout (1999) *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Report Presented to the Commission. Florence/Maastricht. [http://ec.europa.eu/governance/areas/group6/contribution\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/areas/group6/contribution_en.pdf), 5. 11. 2011.
- Jordana, J., D. Levi-Faur, ur. (2004) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Koprić, I. (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 95–133
- Koprić, I., A. Musa (2011) *Agencification in CEEs: Croatia*. U: K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, ur.: *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave Macmillan
- Koprić, I., A. Musa, V. Đulabić (2008) Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska javna uprava* 8(3): 647–688
- Koprić, I., G. Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25–82
- Koprić, I. (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. *Drugi Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, zbornik radova*. Skopje: Sveučilište sv. Kiril i Metodij, Pravni fakultet Justinijan Prvi
- Kregar, J., V. Đulabić, Đ. Gardašević, A. Musa, S. Ravlić, T. Rogić-Lugarić (2011) *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
- Laking, Bob (2002) *Agencies: Their Benefits and Risks*. Paris: OECD
- Majone, G. (1997) From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17(2): 139–167
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. London, New York: Routledge
- Musa, A. (2009) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet u Zagrebu
- OECD Sigma (2007) *Organizing the Central State administration: Policies and Instruments*. Sigma paper no. 43. Paris: OECD
- OECD (2005) *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*. OECD Working Party on Regulatory Management and Reform Proceedings of An Expert Meeting in London, United Kingdom, 10–11 January 2005
- Pollitt, C. (2007) *Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management*. U: E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt, ur.: *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C., C. Talbot, ur. (2004) *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London, New York: Routledge

- Pollitt, C., G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C. (2004) *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*. U: C. Pollitt, C. Talbot, ur.: *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London, New York: Routledge
- Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, E., S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak (1988) *Upravni sistemi*, 4. izdanje. Zagreb: Narodne novine
- Staničić, F. (2010) *Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*. *Pravo u gospodarstvu* 2010/5.
- Thatcher, M. (2002) *Analysing Regulatory Reform in Europe*. *Journal of European Public Policy* 9(6): 859–872
- Torsteinsen, H., H. Bjornæ (2011) *Agencification and Transparency in Norwegian Local Government*. paper presented at the Oslo-Rome International Workshop on Democracy, The Norwegian Institute in Rome, 7–9 November 2011
- Van Thiel, S. i CRIPO team (2009) *The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries*. Paper presented at the EGPA Conference, 2–5 September, Malta
- Verhoest, K., P. G. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen, M. MacCarthaigh (2010) *Autonomy and Control of State Agencies. Comparing States and Agencies*. Palgrave Macmillan
- Wollmann, H. (2007) *Devolution of Public Tasks between (Political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration – in comparative (European) perspective*. Social Science Institute of Tokyo University (ur.) Social Science Japan. <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-2007-Devolution-Public-Tasks.pdf>, 5. 11. 2011.

## AGENCIFICATION AS THE NEW AND ADDITIONAL CENTRALISATION – CAN CROATIA EVER BE DECENTRALISED

### *Summary*

*Decentralisation is a permanent process in public administrations of the modern countries. Along with political (territorial) decentralisation based on strong local self-government, there are other decentralisation forms that are becoming rather important for administrative development. The creation of a large number of agencies that perform different administrative tasks is a form of decentralisation according to functional criteria. It is a trend that competes with political decentralisation and its purpose is to relieve central administration and facilitate efficient performance of administrative tasks. The trend has been stagnating during the past two years due to the economic crisis and the need to rationalise the administrative system. The advantages of decentralisation via agencies are in specialisation and expert base that is missing from the fragmented local self-government. Better administrative capacities at the local and regional levels could be an alternative to agencification through territorial decentralisation.*

**Key words:** *decentralisation, agencies, local self-government, administrative reform*